

Grønlands økonomiske situation – fremskridt og udfordringer

Den økonomiske vækst er høj i Grønland, og beskæftigelsen er stigende, hvilket i høj grad skal ses i sammenhæng med en positiv udvikling inden for fiskeriet. Grønlands økonomi er dog meget sårbar over for udsving i priser og mængder i fiskeriet. Og samtidig står Grønland over for en række erhvervs- og uddannelsesmæssige udfordringer samt en fremadrettet ubalance på de offentlige finanser som følge af en aldrende befolkning.

**AF PROFESSOR TORBEN M. ANDERSEN
INSTITUT FOR ØKONOMI
AARHUS UNIVERSITET
FORMAND, ØKONOMISK RÅD, GRØNLAND**

Den grønlandske økonomi har igennem nogle år været inde i en gunstig udvikling. Den økonomiske vækst er høj og beskæftigelsen stigende. Hovedårsagen er udviklingen inden for fiskeriet. Priserne på rejer er aktuelt omkring det dobbelte af niveauet i 2010, og for hellefisk og torsk er priserne ca. 50 pct. højere end i 2010. Fangstmængderne – særligt for rejer – har også været stigende. Denne udvikling er positiv, men understreger også fiskeriets store betydning og dermed økonomiens sårbarhed i forhold til udsving i priser og mængder i fiskeriet.

Grønlands økonomi er meget specialiseret. Fiskeriet er det helt dominerende erhverv og rygraden i det private erhvervsliv. Godt 90 pct. af eksporten af varer stammer fra fiskeriet, og her spiller rejer og hellefisk den helt afgørende rolle. Det andet særkende er en stor offentlig sektor, der målt ved de samlede udgifter udgør ca. 60 pct. af bruttonationalproduktet. Bloktilskuddet fra Danmark samt partnerskabsaftalen med EU udgør knap halvdelen af de samlede offentlige indtægter. Overførslerne fra udlandet muliggør således en større offentlig sektor og en højere levestandard, end produktionsresultatet i sig selv kan understøtte.

Produktionsresultatet i Grønland målt ved BNP per indbygger var i 2016 godt 10 pct. lavere end i Danmark. På grund af bloktilskuddet og øvrige overførsler er Bruttonationalindkomst (samlet indkomst til disposition for befolkningen) højere end produktionsresultatet, og korrigeret for forskelle i købekraft er bruttonationalindkomsten per indbygger tæt på niveauet i Danmark. Dette skal primært tilskrives de

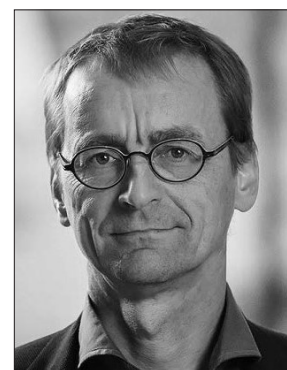
senere års forbedringer i priser og mængder i fiskeriet. For bare få år siden var der en forskel i BNI på ca. 15 pct. Uligheden målt ved Gini-koefficienten er omkring 34 (i Danmark er den 28), og godt 16 pct. falder under EU's fattigdomsgrænse (indkomst under 60 pct. af medianindkomsten). Indkomstforskellene er således større end i de nordiske lande. Der er betydelige forskelle i levestandarden på tværs af byer og bygder. Sammenholdt med forskellige sociale problemer, er der således store variationer i livsvilkårene på tværs af befolkningsgrupper.

Baggrundsfaktorer

Den aktuelle økonomiske situation og udviklingspotentialer skal ses i forhold til flere baggrundsfaktorer. Grønland har siden afslutningen af anden verdenskrig gennemgået en hurtig catching-up proces med store forandringer i samfundet. Dette gælder ikke alene økonomisk, men også politisk, kulturelt og socialt. At sammenligne den økonomiske situation med fx situationen i de nordiske lande er således ikke en rimelig målestok. Det er en politisk målsætning at nå samme levevilkår som i de nordiske lande, men dette er en tidskrævende proces.

Samtidig er der en dobbelt geografisk udfordring. Befolkningen er lille, men landet er stort. Derfor er bosætningsmønstret geografisk spredt. Transport mellem byer/bygder er besværlig og dermed omkostningsfyldt, da det enten må ske via båd eller fly. Dernæst er afstandene store til mulige afsætningsmarkeder og samhandelspartnere. Disse to forhold giver andre grundvilkår end for fx de nordiske lande.

Disse grundvilkår skaber små driftsulemper på en lang række andre områder. Det er vanskeligt at udvikle et hjemmemarked med tilstrækkelig kritisk masse, hvilket bremser udviklingen af nye erhvervs muligheder. På



» Den økonomiske vækst er høj og beskæftigelsen stigende. Hovedårsagen er udviklingen inden for fiskeriet.

» Landets komparative fordele er knyttet til naturressourcerne – fiskeri, mineraler og turisme – og mulighederne for erhvervsudvikling er knyttet til disse områder.

en række områder er det også svært at tiltrække specialiseret arbejdskraft og få faglige miljøer med kritisk masse. Mulighederne for en effektiv administration og lige muligheder og behandling af alle borgere udfordres også. Smådriftsulemper skaber således ikke alene økonomiske men også politiske og administrative udfordringer.

De regionale udfordringer er store. Det er svært at skabe ensartede forhold for alle. Der er et mismatch mellem bosætning og erhvervs muligheder, og dette problem vil blive større med de realistiske erhvervsudviklingsmuligheder. Væsentlige kulturelle værdier er knyttet til bygderne og de historiske bosætningsmønstre. Samtidig er der befolkningsbevægelser med flytninger fra bygder til byer, og byer til Nuuk. Tendensen til urbanisering er global, men får pga. de geografiske forhold en ekstra stor betydning. Historiske eksempler på tvangsflytninger og lukninger af bygder vanskeliggør en politisk diskussion om disse emner.

Den aktuelle diskussion om udbygningen af lufthavnsstrukturen er et tydeligt eksempel på dels betydningen af geografien og dels regionalpolitiske interesser og muligheder. Lufthavnsstrukturen har oplagt store regionalpolitiske konsekvenser. De regionalpolitiske perspektiver er også en begrundelse for den konkrete udformning af en ny lufthavns pakke og er omdrejningspunkt for den politiske debat herom. Alle regionalpolitiske problemer kan ikke løses med lufthavne, og der er behov for en overordnet regionalpolitisk afklaring. De regionalpolitiske spørgsmål dominerer ikke alene debatten om lufthavne, men også en række andre områder, herunder fiskeripolitikken, placeringen af offentlige institutioner og udligning mellem kommunerne. Der er behov for en afklaring af de enkelte regioners udviklingsmuligheder og potentialer, og dermed de mest hensigtsmæssige virkemidler for de enkelte områder. I fravær af en sådan politisk stillingtagen kommer regionalpolitiske spørgsmål til at blokere for nødvendige tiltag til

styrkelsen af erhvervsudviklingen, og det vil forsinke eller forhindre udviklingen af en mere selv bærende økonomi.

Erhvervsudvikling

Landets komparative fordele er knyttet til naturressourcerne – fiskeri, mineraler og turisme – og mulighederne for erhvervsudvikling er knyttet til disse områder.

Fiskeriet er begrænset af kvoter fastsat på basis af den biologiske rådgivning. For rejer og udenskærs hellefiskeri fastsættes kvoterne i overensstemmelse med den biologiske rådgivning. Fiskeriet er certificeret, hvilket blandt andet stiller krav om et bæredygtigt fiskeri. Certificering muliggør højere afsætningspriser. For andre arter end rejer er der en systematisk tendens til fastsættelse af kvoter over den biologiske rådgivning. En væsentlig årsag hertil er regional- og beskæftigelsespolitiske hensyn. I mange områder af landet er fiskeriet det eneste erhvervsgrundlag. Kortsigtede indkomst- og beskæftigelses hensyn kommer derved til at vægte mere end hensynet til et bæredygtigt fiskeri. Der er en oplagt konflikt mellem de kortsigtede og langsigtede gevinster ved fiskeriet. Generelt er der overkapacitet i fiskeriet, da der er flere beskæftiget med fiskeri end nødvendigt givet fiskemængderne. Dette reducerer de samfundsmæssige gevinster ved fiskeriet, og er en barriere for udvikling af et mere bredt erhvervsgrundlag.

På ét område er Grønland et foregangsland, nemlig i forhold til ressourcerentebeskatningen. Naturressourcer som fisk er en fælles ressource, der ”høstes” i havet, og derfor bør der erlægges en betaling for brugen af denne ressource udover den almene beskatning. Ressourcerenteafgifter blev indført i 2008 og er gradvist øget i betydning. For 2018 anslås et provenu på næsten 400 mio. kr., svarende til knap 10 pct. af det samlede skatte- og afgiftsprovenu. Fiskerilovgivning er aktuelt til debat, og særligt spørgsmålet om fordelingen af adgangen til fiskeriet (kvoter) spiller en stor rolle, og har givet anledning til betydelig politisk diskussion. Det er netop besluttet af nedsætte en kommission for at skabe et grundlag for en revideret fiskerilov, der har en bred politisk opbakning.

Selv om der er et potentiale for at øge værditilvæksten i fiskeriet, kan dette erhverv alene ikke skabe grundlaget for en mere selv bærende økonomi. En udvikling af et bredere erhvervsgrundlag er derfor en afgørende forudsætning for at gøre økonomien mere ro-

» På ét område er Grønland et foregangsland, nemlig i forhold til ressourcerentebeskatningen. Naturressourcer som fisk er en fælles ressource, der ”høstes” i havet, og derfor bør der erlægges en betaling for brugen af denne ressource udover den almene beskatning.

bust og selv bærende. De reelle udviklingsmuligheder er knyttet til turisme og råstoffer.

Den grønlandske natur er enestående, men turismepotentialet begrænses både af geografien (store afstande mellem de mest interessante turistmål) og transportmuligheder og omkostninger. En væsentlig udvidelse af turistområdet kræver store infrastrukturinvesteringer i transport og hoteller m.m. Der er som nævnt indgået en politisk aftale om en lufthavns pakke indeholdende en udbygning af lufthavnene i Nuuk og Ilulissat til atlantlufthavne, samt etablering af en ny lufthavn i Qaqortoq i Sydgrønland. Der er endvidere planer for en række mindre lufthavne/heliports. Der er tale om et stort projekt i forhold til landets økonomi, også selvom en ny aftale med Staten reducerer finansieringsomkostningerne og risikoeksponeringen.

Der har igennem mange år været diskussioner omkring mulighederne på råstofområdet, men det har været svært at få gang i minedrift – også pga. den internationale udvikling i priserne på mineraler. Aktuelt er der en mindre mine – Rubinminen i nærheden af bygden Qeqertarsuaq – i drift med ca. 30 beskæftigede. Et anorthositprojekt ved Kangerlussuaq-fjorden er under anlæg og forventes snart at komme i drift. Der er andre mineprojekter i planlægningsfasen, bl.a. en zinkmine i Nordøst-Grønland og udvinding af sjældne jordarter i Sydgrønland. Selv om der er et potentiale for minedrift, har råstofudvinding således endnu ikke udviklet sig til et niveau af afgørende betydning.

Uddannelsesudfordringen

En afgørende udfordring i forhold til at skabe et bredere erhvervsgrundlag er en højnelse af uddannelsesniveaut. Aktuelt har 60 pct. af de 16-65 årige folkeskolen som højeste uddannelse. En tredjedel af de 18-25 årige er hverken i beskæftigelse eller under uddannelse (ungemålgruppen). Uddannelsesudfordringen er således stor, og selv om der er forbedringer, går det langsomt. Folkeskolen er en særlig udfordring. Mange forlader folkeskolen med et meget dårligt grundlag og

motivation for videre uddannelse. Der er nytligt foretaget evalueringer af både folkeskolen og læreruddannelsen, der peger på en række problemer. Uden afgørende forbedringer i folkeskolen vil et markant løft af uddannelsesniveaut ikke være muligt. Betydningen og potentialet knyttet til et øget uddannelsesniveau ses allerede i dag. For grupper med erhvervsrelevante uddannelser er der fuld beskæftigelse, og der er et stort behov for at tiltrække arbejdskraft udefra.

For en lille økonomi som Grønland vil der altid være et behov for arbejdskraft udefra, men der vil være betydelige gevinster ved en forøgelse af befolkningens uddannelsesniveau. Der er en klar sammenhæng mellem uddannelse og kvalifikationer på den ene side og beskæftigelse og løn på den anden side. Det lave uddannelsesniveau er en væsentlig årsag til den lave beskæftigelsesrate og høje indkomstulighed. Et øget uddannelsesniveau vil samtidig kunne øge beskæftigelsen, mindske indkomstuligheden og bidrage til en væsentlig forbedring af Landskassen.

Finanspolitisk holdbarhed

Ud over de erhvervs- og uddannelsesmæssige udfordringer er der en fremadrettet ubalance på de offentlige finanser. Befolkningen ældes, og det skaber et finansielt holdbarhedsproblem for den offentlige sektor. Fertiliteten giver i sig selv anledning til en befolkningsforøgelse, men det modsøres af en nettoudvandring af samme omfang, og derfor har folketallet været konstant omkring 55-56.000 personer igennem en længere årrække. Den gennemsnitlige levetid ligger lavere end i Norden, men er stigende. Grønland står derfor, som de fleste vestlige lande, over for et aldringsproblem. Aldringsproblemet afspejler sig i de offentlige finanser, og vil med den nuværende indretning af velfærdsordninger, skattesystem osv. betyde, at de samlede offentlige udgifter løber fra indtægterne. Der vil være et holdbarhedsproblem af betydelig styrke, som i 2040 svarer til et behov for reduktion af de samlede offentlige udgifter (eller en tilsvarende skattestigning) på 10 %. Der er politisk formuleret en såkaldt vækst- og holdbarhedsplan for at løse

» Der har igennem mange år været diskussioner omkring mulighederne på råstofområdet, men det har været svært at få gang i minedrift – også pga. den internationale udvikling i priserne på mineraler.

» **Aktuelt har 60 pct. af de 16-65 årige folkeskolen som højeste uddannelse. En tredjedel af de 18-25 årige er hverken i beskæftigelse eller under uddannelse**

» Ud over de erhvervs- og uddannelsesmæssige udfordringer er der en fremadrettet ubalance på de offentlige finanser. Befolkningen ældes, og det skaber et finansielt holdbarhedsproblem for den offentlige sektor.

dette problem, og hovedelementet i planen er besparelser inden for den offentlige sektor. Holdbarhedsproblemet har været diskuteret i nogle år, men der er ikke taget afgørende konkrete initiativer til at løse problemet. I forhold til de offentlige finanser er det væsentligt at fremhæve, at der ikke har været en systematisk tendens til underskud, og Selvstyret har ikke nogen væsentlig gæld. Selvom der har været få væsentlige økonomisk politiske reforminitiativer, har der kunnet oprettholdes en disciplin omkring de offentlige finanser (på det seneste forstærket med en budgetlov).

Selvbærende økonomi

Spørgsmålet om selvstændighed og en selv bærende økonomi uden afhængighed af bloktilskuddet og med en acceptabel levestandard har i de senere år fået stigende politisk betydning. Som kort omtalt ovenfor er bloktilskuddet af stor økonomisk betydning, og det stiller store krav til erhvervsudviklingen at skabe et indkomstgrundlag til erstatning af bloktilskuddet. Udviklingen af et bredere erhvervsgrundlag er således den helt afgørende forudsætning for en proces mod en mere selv bærende økonomi. Den politiske debat svinger mellem på den ene side et ønske om åbenhed og integration i den internationale økonomi og på den anden side et ønske om selvforsyning som symbol på selvstændighed og uafhængighed. For en lille økonomi er det imidlertid ikke realistisk at forstille sig en markant erhvervsudvikling uden et betydeligt internationalt samarbejde og integration i den internationale økonomi.